联合国 S/2021/657



安全理事会

Distr.: General
16 July 2021
Chinese
Original: English

联合国马里多层面综合稳定团的适应情况与核定兵力

秘书长的报告

一. 导言

1. 安全理事会第 2584(2021)号决议请秘书长考虑到针对马里中部平民的日益严重的不安全和人身暴力情形，不迟于 2021 年 7 月 15 日提供一份报告，说明部队适应计划执行进度，并就联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)军警人员的兵力和上限提出建议，包括规划假设和估计费用、建议部署阶段以及关于必要的新基础设施工程的详细说明和时间表，还包括关于这将如何扩展马里稳定团实地能力以及这将如何配合政府主导的中部战略的信息，表示打算根据此建议讨论稳定团的兵力水平。

二. 稳定团的适应情况

2. 马里稳定团部队适应计划力求使稳定团能够执行其已获授权的战略优先任务，特别是与马里中部地区有关的第二个优先任务。在安全理事会第 2518(2020)号决议中，安理会特别指出必须为维持和平行动提供适足的医疗和其它关键能力，以便保持敏捷和有效执行任务，并加强维和人员的安全和安保及特派团保护；根据这项规定，稳定团在适应不断变化和高度复杂的威胁环境并且变得更加敏捷、更加机动和更加灵活方面取得了长足进步，拥有了更多专门成立的部队，各项能力得到了加强。根据适应计划，继续努力加强机动性和灵活性，以解决保护平民方面日益扩大的迫切需要。机动特遣部队现在已经开始行动，并正在加快行动节奏。尽管由于 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行造成的种种限制和马里政治危机而存在一些挑战，但为稳定团适应计划购置和建造的大量基础设施将在 2022 年初完成，从而进一步加强稳定团在马里中部的行动态势和影响范围。

3. 不过，在使能能力(主要是航空和医疗资产)的需求方面仍然存在重大差距，而这些能力对于确保提高部队投送能力及加强维和人员的安全和安保都至关重要。更广泛地说，这些能力缺口在很大程度上限制了马里稳定团执行其优先任务





的效力，其中包括军用中型通用直升机部队、攻击和武装直升机部队、前方手术队、快速反应部队连以及固定翼情报、监视和侦察以及无人驾驶飞机系统等能力。医疗、直升机及空中情报、监视和侦察等方面的能力预计将到 2022 年初部署。目前正在向莫普提大区部署一个二级医疗单位，并即将在 2022 年初部署一支武装直升机部队和一支配备综合航空医疗后送小组的中型通用直升机部队，这将大大提高稳定团预测和应对平民受到的威胁的能力，以及向维和人员提供可靠医疗支持的能力。上述三支即将入驻部队的人员都将来自同一部队派遣国，这一情况预计将进一步提高互操作性和效率，包括伤员后送时间表方面的互操作性和效率。不过，秘书处仍在寻求会员国就符合稳定团对马里北部要求的攻击和武装直升机部队做出保证。在日益严峻的安全环境中，迫切需要更多的航空资产，以使稳定团能够完成任务。我再次呼吁会员国在考虑会费和稳定团预算时，按照他们在《以行动促维和》框架下做出的承诺，并本着关于维和人员安全和安保的第 2518(2020) 号决议规定的精神，支持适应计划。

三. 扩展外地能力，支持政府主导的马里中部战略

4. 考虑到马里稳定团面临的日益复杂的挑战、日益严重的不安全问题和马里中部平民遭到的人身暴力，以及更广泛的不断扩大的恐怖主义威胁，扩大稳定团的军警人员能力将增强其保护马里中部平民的能力，并为北部和平进程创造更多空间。这还将使稳定团能够巩固其在马里北部偏远地区的阵地，诸如经常受到攻击威胁的阿盖洛克和贝尔。这种巩固工作是持续有效支持执行稳定团任务的关键要求。鉴于其基地最近遭到的复合式袭击及其巡逻队和车队遭到的持续攻击，部署更多能力还将进一步加强稳定团目前为加强基地防御、抗击简易爆炸装置构成的威胁以及继续加强伤员后送能力所做的努力。

5. 为了在实地、特别是在改善安保条件方面产生预期影响，在增加马里稳定团核定兵力的同时：(a) 马里当局应同时作出明确承诺，加紧努力稳定马里中部的局势；(b) 《马里和平与和解协议》各方再次决心履行其义务，特别是完成加速的解除武装、复员和重返社会进程。同样重要的是，巴马科需要实现政治稳定，以确保顺利完成政治过渡，这预计最终将促成在 2022 年 2 月之前举行自由、公正和透明的选举。打击有罪不罚现象的努力对于制止中部的暴力仍然至关重要，当局需要开展更多工作来跟进落实这方面的承诺。

6. 由于根深蒂固的政治和治理问题，加之暴力极端主义和跨国有组织犯罪日益增多，马里北部和中部普遍存在不安全和不稳定的环境，这需要的不仅仅是增派军警人员。还需要加强安全理事会授权的多层面应对的其他方面。正如我在最近一次关于马里局势的报告(S/2021/519)中概要指出的那样，如果政府没有强有力和连贯一致的愿景，如果国家的存在得不到加强，稳定团将无法在当地产生持续的影响。加强国家自主权以及必要的政治意愿对于稳定团取得进展仍然至关重要。令人鼓舞的是，过渡当局已经表示决心加快执行和平与和解协议及稳定中部的局势，并在这方面已经采取了一些实际步骤。

7. 政府更多地关注马里中部局势和更广泛的和平与政治进程，将提高稳定团的整体效力。对于中部而言，这将需要一个马里主导并且明确阐述的稳定愿景以及保护平民和减少族裔间暴力的战略，同时要采取具体的落实措施，以重新确立国家的存在、合法权威并提供基本的服务。为中部建立一个有效的指定政府机制，并提供高级别的政治支持，对于确保落实也至关重要。增加军警人员和能力将扩大稳定团的影响范围和机动性，并增强其支持当局执行这一战略的能力。此外还应作出更多具体努力，加强马里国防和安全部队的能力、部署和落实，以便与国际和区域伙伴密切合作，为马里的各项努力提供支持，但避免取代他们的努力。

8. 拟议增加军警人员将补充稳定团的适应计划，并进一步加强积极主动、稳健、灵活和敏捷的姿态，同时支援为加强维和人员安全和安保所作的持续努力。在中部，增加的军警能力将用于通过前沿行动基地构想，以综合方式扩大稳定团的影响范围和机动性。这一构想涉及稳定团目前正在使用的一个得到加强并有补给的综合临时行动基地，该基地可以从主基地投射到关切区，最长可持续三个月，以保护平民和支持马里主导的稳定战略，同时为稳定团人员提供比临时行动基地更高水平的保护。

9. 在有效扩大各项能力和综合活动的影响范围的同时，还将增加社区参与，并重点预防与紧张局势不断发展的地区的当地居民发生冲突。因此，前沿行动基地将能够接待相关文职实务部分的机动小组，使马里稳定团能够在优先领域有综合的存在，以便全面执行任务。需要建立更多具备进一步文职能力的工作地点，以便能够进行社区外联和参与，包括通过口译员、社区联络助理、协调干事和沟通专业干事开展这些工作。

10. 增加部署马里稳定团维和人员将是国际社会坚定支持马里人民和该次区域稳定的一个重要标志。为确保这种部署在当地产生决定性和可持续的影响，应同时就马里中部问题与过渡当局和当地社区进行新一轮专门协商，讨论制定安全理事会要求的政治主导的全面战略。除其他外，这些协商的目的将是确保充分利用马里稳定团、联合国国家工作队和所有其他伙伴的比较优势，以此作为正在开展的防止安全局势继续恶化的广泛努力的一部分。需要开展强有力和积极主动的宣传运动，以帮助建立在马里中部恢复国家权威和法治的共同愿景，调动马里发挥持续的领导作用，并管理对部署时间表的预期。

四. 关于稳定团军警人员兵力人数和上限的建议

11. 建议增加马里稳定团的部队和警察人数及上限将需要追加部署 2 069 名军警人员，其中包括 1 730 名军事人员、300 名建制警察部队人员和 39 名单派警察。该提案旨在以综合方式扩大马里稳定团行动的影响范围和机动性，同时特别考虑到人员的安全和安保、稳定团的吸纳能力以及在增派部队和警察力量的同时落实马里主导的中部稳定战略这项要求，以便促进协同作用并确保影响的持久性。

12. 为确保持续采取综合办法，并能够有效部署更多部队和警察，将临时部署现有文职人员，特别是莫普提大区和巴马科办事处的文职人员，以支持靠前的军事

和警察行动。还需要部署更多实务人员，如口译员、社区联络助理、协调干事和沟通专业干事。需要相应增加安保人员，以确保维护相关的安全和安保规程。同样，还需要增加文职支助人员，以帮助规划和实施营地扩建、进一步部署和其他工作，以确保有足够和及时的吸纳能力来支持增加的军警人员。需要对所需的额外资源进行评估，以确保支助和安保能力与设想的任务相称。

A. 军事人员

13. 注意到增派部队必须具备在马里境内顺利开展行动所需的心态、训练和装备，拟增加以下能力，共计 1 730 名军事人员：

(a) 为了加强部队在中部灵活保护平民的能力，三个快速反应部队连(共 750 人)配备了所需的防雷车辆，并由一个战斗工兵连(107 人)提供支持，既可以作为反应部队，也可以作为落实前沿行动基地构想的关键组成部分，这是在关切地设立新营地和永久存在的一个替代办法。

(b) 由于所涉及的地形经常无法通行，距离也很远，直升机对于部队投送至关重要，无论是为了应对新出现的局势，还是为了进行伤员和医疗后送。拟为莫普提大区和杜安扎部署两支军用通用直升机部队，总共最多 10 架直升机(共 260 人)，由杜安扎的一支航空支助部队(30 人)提供支持，为应对平民受到的威胁提供所需的灵活性，同时允许日常出入和驻扎行动继续进行；

(c) 为了加强稳定团在法里尔行动下支持重组的马里武装部队投入运转以及监测和平与和解协议的能力，同时加强稳定团在北区的阵地，拟在可行情况下在基达尔和阿盖洛克设立一个快速反应部队连(200 人)；

(d) 在西区，对现有的基地防御机械化步兵连(60 人)可予以加强，以符合目前的部队单位要求说明，这将加强贝尔和贡达姆等暴露地点维和人员的安全和安保，并使步兵部队有更多时间保护平民和执行其他任务；

(e) 为了加强人员的安全和安保，并确保高效的再补给能力，还应考虑旨在对抗简易爆炸装置构成的威胁的能力。为此，马里稳定团将使用 5 个爆炸物处理队(共 80 人)来支持机动特遣部队的行动自由，并增加 1 个战斗车队连(243 人)，以加强稳定团执行车队护送任务的能力，以便利马里稳定团所有关键设施的供应和运作。

B. 警务人员

14. 鉴于还需要增加警务人员，为马里稳定团人员和该国安全部队创造更大的行动自由，以支持保护平民、恢复国家权威和打击有罪不罚现象，拟增加共计 339 名警务人员的能力。

15. 上述增加的联合国警务人员能力将根据马里安全部队的部署计划进行部署，包括达到社区警务和预期的领土警察支助要求，具体如下：

(a) 为加强对平民的保护并补充军事行动，在杜恩扎和莫普提增派 60 名建制警察部队人员，为他们配备特别干预小组能力(共 120 人)；

(b) 为了借助包括昂松戈大区在内的加奥大区东南部的稳定，并支持扩大法治，在加奥增派 80 名建制警察部队人员，在梅纳卡增派 20 名(共 100 人)；

(c) 为加强机动性和行动节奏，支持恢复和扩大法治，在通布图大区增派 20 名建制警察部队人员，在贡达姆增派 40 名，在莫普提增派 20 名(共 80 人)；

(d) 为直接支持社区警务举措以及建立和平协议设想的领土警察，将在通布图大区、莫普提和加奥各部署 13 名单派警察(共 39 人)。

C. 支助工作所涉问题

16. 考虑到复杂的安全局势以及扩大现有基础设施或建造更多基础设施所涉及的挑战，部署更多人员和能动力量将需要时间和大量的稳定团支助资源。这将需要重新确定正在进行的项目的优先顺序，并为基础设施项目、人员配置、航空资产、信息和技术设备、车辆和其他设备调集资源。

17. 在土地获取、运输制约(特别是在马里北部)以及需要足够的工程能力等方面可能面临的挑战尤其令人担忧。需要更多的基础设施，诸如新的宿舍、机库、直升机停机坪、仓库、车间和外勤技术科设施，以吸纳、支持和促成增加军警人员，另外还需要采取措施减少稳定团对环境的影响。这将需要进行与横向和过渡性工程有关的后勤调动及项目，即升级现有基础设施，并在战地防御、供水和废水系统、电网、燃油舱和井眼、弹药库和内部道路方面进行新的建设。由于莫普提和杜安扎的业务量激增以及对全天候空中业务的需求，需要在杜安扎以次空中区域的形式建立一个新的航空分队，并加强莫普提现有的空中区域，为此建立一个区域空中业务中心，对中区的航空资产实施行动控制。

18. 由于安全风险和道路状况，向北区的运输日益变得复杂和耗时。基达尔和通布图的仓库容量需要分别增加，对粮食和非粮食物品的数量和时间等相关限制将出现，具体取决于最终目的地。拟增派的作战车队连将支持运送，以满足已经增长的补给需求。

五. 建造以及部队和警察队伍组建时间表

19. 部署时间表将取决于部队的组建和吸纳能力，以容纳抵达的部队。大多数正在部署的部队预期将在宿舍建设完工之前带帐篷部署，以便为其部队提供至少六个月的住宿。尽管预计用于杜安扎营地扩建的土地获取应该不会构成重大挑战，但进一步扩建莫普提营地可能需要政治支持。在估计莫普提营地的扩建和建造关键时间表方面正在考虑以下假设：

(a) 在莫普提获取土地：三个月；

(b) 横向和过渡性工程招标：三个月；

(c) 承包商调动时间：一个月或一个月以上；

(d) 横向和过渡性工程：三个月；

(e) 根据军事和警察部分计划，并鉴于目前正在开展的支持稳定团适应计划的工作，马里稳定团准备从 2021 年 12 月开始在莫普提接收一些增派人员。

20. 铭记在马里中部保护平民方面的迫切需要，并根据特派团准备接收本报告所述新能力估计所需的时间，预计这些新能力可在 2021 年 12 月(建制警察部队人员、爆炸物处理队和基地防御机械化步兵连)至 2023 年 1 月(机场支助和中型通用直升机部队)之间部署。这些估计是最乐观预测方案，其假设是在上述三个月期间内在莫普提获取土地，并且部队派遣国迅速作出符合马里稳定团部队单位要求说明的保证。马里稳定团的部队组建比其他维持和平特派团更为复杂，因为为了减轻维和人员面临的安全风险，稳定团的部队单位要求说明在对抗简易爆炸装置系统和其他防护设备方面要求最高。目前在维和能力准备系统中登记的部队不符合马里稳定团的具体要求。如果安全理事会决定增加稳定团的核定兵力，秘书处将通过有针对性的接触加强其部队组建工作，以鼓励部队派遣国采购所需装备或考虑联合部署。将于 2021 年 12 月在首尔举行的联合国维持和平部长级会议也将提供一个机会，就马里稳定团的具体要求动员会员国，并鼓励作出旨在填补能力缺口的保证。

六. 意见

21. 2019 年，安全理事会在没有考虑为稳定团追加资源的情况下，在马里稳定团的任务规定中增加了第二个战略优先事项。适应计划已经大大加强了稳定团姿态的积极主动性、稳健性、灵活性和敏捷性。然而，由于在执行和平协议和稳定中部的国家战略方面没有取得重大进展，不安全状况进一步恶化，极端组织现在正将其行动范围扩大到南部各大区。

22. 在此背景下，我欢迎安全理事会打算重新审查马里稳定团的核定兵力。增加军警人员将加强稳定团保护马里中部平民的能力，加强维和人员的安全和安保，并有助于改善整体业绩。同时应该提出马里主导并且明确阐述的稳定愿景和保护平民战略。按照在《以行动促维和》倡议下做出的共同承诺，我期待安理会提供坚定的政治支持，并期待会员国承诺确保稳定团得到充分的配置和资源，以帮助解决马里中部日益严重的不安全状况和日益严重的针对平民的人身暴力问题。